

ОБЖАЛВАНЕ НА ОТКАЗ ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ИСКАНЕ ЗА ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ

гл. ас. Галина Чернева

Производството по оспорване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт е ново производство, регламентирано в Глава десета, Раздел IV на Административнопроцесуалния кодекс. Съгласно чл. 197 от АПК изричният отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт може да се обжалва чрез него пред съда от лицето, направило искането, в 14-дневен срок от съобщаването му.

За анализа на производството на първо място следва да се изясни неговият предмет като се направи и разграничение с други правни институти. С оглед практическата полза на изследването е необходимо да се потърси отговор на въпроса, кога административният орган има право да откаже да разгледа подадено до него искане за издаване на административен акт? Повод за това е и разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от АПК, която задължава органа да започне, да проведе и да приключи производството като се уточнява обаче, че това следва при условията, посочени в закона.

Основните случаи, при които органът не само разполага с правото, но е длъжен да откаже да разгледа по същество постъпило искане, са свързани с условията за неговата допустимост и редовност.

Едно от първите процесуални задължения на административния орган след получаване на искането е да провери неговата допустимост. Съобразно чл. 27, ал. 2 от АПК предпоставките за допустимост на искането и за участие на заинтересованите граждани или организации в производството са следните:

1. липса на влязъл в сила административен акт със същия предмет и страни;
2. липса на всяка административно производство със същия предмет, пред същия орган и с участието на същата страна, независимо дали е във фазата на издаване, или оспорване;

3. наличие на въпрос от компетентност на друг орган, когато актът не може да бъде издаден без предварителното решаване на този въпрос;

4. дееспособност на гражданите и процесуална правоспособност на организациите;

5. наличие на правен интерес на заявителя, привлечените и встъпилите граждани и организации;

6. наличие на други специални изисквания, установени със закон.

С това изброяване правната регламентация на въпроса се изчерпва. Бихме могли да определим като пропуск на законодателя непосочването на следващите се процесуални действия и правни последици така, както това е предвидено при установяване недопустимост на жалбите.

Всяко несъответствие с нормативните изисквания се явява непоправим порок на искането и на правото на провеждане на производство. Искането не може да бъде допуснато по-нататък и поради това трябва да бъде оставено без разглеждане. Установената в резултат на проверката недопустимост на искането се явява пречка за развитието на производството. Започналото производство не може да бъде проведено и следва да се прекрати. Логическото тълкуване на нормата налага извода, че в случаите на недопустимо искане за издаване на административен акт, административният орган трябва да откаже да го разгледа по същество и да прекрати производството (Лазаров, К., Къндева Е., Еленков, А. **Коментар на Административнопроцесуалния кодекс**, С., 2007, с. 245).

Внимание трябва да бъде отделено на две от разглежданите условия, предвид евентуални колебания при прилагането им. Съобразно чл. 27, ал. 2, т. 3 от АПК при наличие на въпрос от компетентност на друг орган, когато актът не може да бъде издаден без предварителното решаване на този въпрос, искането се явява недопустимо. Наличието на въпрос, предварителното решаване на който е от значение за издаване на искания административен акт обаче не е непреодолима

пречка за разглеждане на искането, каквито са останалите условия, посочени в чл. 27, ал. 2 от АПК. При разглежданата хипотеза административният орган трябва само да сезира компетентния друг орган и да изчака решаването на въпроса, поради което следва да спре, а не да прекратява производството. В тази връзка е разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от АПК, съгласно която производството по издаване на индивидуален административен акт започва по искане на държавен орган, когато той е сезиран с друго искане за издаване на административен акт, но този административен акт не може да бъде издаден, без да се издаде поисканият от страна на органа административен акт. При наличието на образувано друго производство, когато издаването на акта не може да стане преди неговото приключване, административният орган спира производството – чл. 54, ал. 1, т. 5 от АПК. Освен това волята на законодателя би била по-ясна, ако систематично, хипотезата по т. 3 бъде регламентирана само от разпоредбите, свързани със спиране на производството.

Прецизиране на редакцията се налага и при текста на т. 6 на ал. 2, чл. 27 от АПК. Самото наличие на други специални изисквания, установени със закон не би могло да бъде пречка за разглеждане на искането за издаване на административен акт. Релевантно за неговата допустимост е изпълнението на тези изисквания и това трябва да бъде уточнено от законодателя. Развитието на производството за издаване на искания акт ще зависи от изпълнението на специалните изисквания. Ако заявителят е в процедура по тяхното изпълнение е логично и справедливо да се изчака резултатът, започналото производство за издаване на акта да бъде спряно и едва в случай на неизпълнение на изискванията, последното да бъде прекратено.

Друго основно задължение на административния орган в производството по издаване на индивидуален административен акт е да провери дали постъпилото искане е редовно, т.е. дали отговаря на законовите изисквания за форма и съдържание. Именно в резултат на тази проверка е възможно да се проявят други случаи, при които да е налице основание за изричен отказ на административния орган да разгледа по същество искането.

Съгласно чл. 29, ал. 1 от АПК, ако в специален закон не е предвидено друго, искането се подава писмено или устно. Писменото искане трябва да съдържа пълното име и адреса на гражданина или организацията, от които изхожда,

естеството на искането, дата и подпис. Заявителят е длъжен да предостави телефон, факс или адрес за електронна поща, ако разполага с такива. Искането трябва да съдържа и други елементи, ако такива са предвидени в специален закон. Несъответствията на искането с нормативните изисквания са определени от законодателя като недостатъци, които обаче не са непоправими. Разпоредбата на чл. 30 от АПК регламентира правната възможност на заявителя да отстрани допуснати недостатъци.

Съобразно чл. 30, ал. 1 от АПК, когато писменото искане не е подписано и при съмнение дали то изхожда от посочения в него гражданин, или организация, административният орган изисква неговото потвърждение със собственоръчен или електронен подпис в тридневен срок от съобщението за това. В правната теория е установено, че липсата на подпис означава липса на необходимото волеизявление (**Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административно право на Република България обща част, С., 2001 г., с. 193**). При непотвърждаване в срок разпоредбата налага производството да бъде прекратено. Неотстраненият недостатък на искането, т.е. необективизираната изрично воля, се явява пречка за неговото разглеждане и следователно е основание за отказ за произнасяне по същество. Така и за случаите, визирани в ал. 2 на чл. 30, когато искането не удовлетворява останалите изисквания на закона и недостатъците не бъдат отстранени в определения срок. Тази воля на законодателя ясно е регламентирана и в чл. 56, ал. 2 – административният орган прекратява производството в случаите на чл. 30, ал. 1 и 2. За прекратяване на производството органът съобщава на страните по реда за съобщаване на акта.

Изричен отказ да се разгледа постъпилото искане следва да се постанови и в някои хипотези в процедурата за възобновяване на производство по издаване на административен акт, уредена в Глава седма на АПК, чл. 99–106. В правомощията на компетентния да се произнесе орган е да откаже да допусне възобновяване, когато установи недопустимост на искането. На първо място искането ще е недопустимо, когато е подадено от лице без активна процесуална легитимация. Съобразно чл. 100 от АПК, субектите разполагащи с правна възможност за инициатива на производството са административния орган, съответния прокурор и омбудсмана, а в случаите по чл. 99, ал. 2–7 и страните в производството. Също така възобновяване може да поиска и лице, спрямо ко-

ето административният акт има сила, макар и то да не е било страна в производството (чл. 101). На следващо място, искането за възобновяване на производството ще бъде недопустимо и когато е подадено след преклузивните срокове, посочени в чл. 102. Изтичането им погасява това право, поради което то трябва да бъде оставено без разглеждане и производството да бъде прекратено. Предвид препращащата разпоредба на чл. 103, ал. 2. искането за възобновяване се разглежда по реда за оспорване на актовете по административен ред. Това обуславя приложимост на изискванията за редовност и допустимост на жалбата, регламентирани в глава шеста на АПК и спрямо искането за възобновяване, доколкото не са предвидени особени правила за него. Отказът да се допусне възобновяване може да се оспорва по реда, предвиден за обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт (чл. 103, ал. 3).

От направения до тук анализ следва изводът, че административните органи разполагат с компетентността да постановят изричен отказ да разгледат искане за издаване на административен акт при липса на предпоставките за неговата допустимост и в хипотезите за прекратяване на производството пред тях. Макар и изрично да не е регламентирано необходимо е в акта за прекратяване на производството, административният орган да се произнесе и по допустимостта на искането, т.к. при наличие на нормативните основания, негативни правни последици възникват не само за хода на производството, но и за правно-техническото средство, поставило неговото начало. Искането се явява правно недопустимо, което налага оставянето му без разглеждане. Освен това обаче, започналото административно производство не може да бъде проведено, но то не може да остане висящо. Порочността на искането обуславя разпоредбата на органа за прекратяване на производството. Тази преценка и воля на органа следва да се обективира в изричен отказ за разглеждане на искането по същество и едновременно с това да се постанови прекратяване на производството. Законодателят не определя изисквания за съдържанието на акта, с който се произнася административния орган в тези случаи. Предвид принципа за законност (чл. 4, ал. 2), който изисква административните актове да се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона, актът трябва да бъде мотивиран, с ясен диспозитив и да сочи изпълнението на законовите изисквания. Аргумент в тази посока са и проце-

суалните правила за разглеждане на жалбата срещу акта – закрито съдебно заседание и едновременно срок за произнасяне на съда, чиято цел е постигане на бързина и процесуална икономия. Именно обосноваването на акта и неговото ясно съдържание предопределят бързото съдебно решаване на спора за законосъобразността на отказа за разглеждане на искането.

С цел изясняване на разглежданото производство, както бе посочено по-горе, е необходимо да се направи разграничение на неговия предмет от други правни институти. Разпоредбата на чл. 197 от АПК определя, че на обжалване подлежи изричният отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт. Този отказ не е волеизявление по съществуването на искането, т.е. не е отказ да се издаде административен акт (Лазаров, К., Къндева Е., Еленков, А. **Коментар на Административнопроцесуалния кодекс, С., 2007, с.241**). Той касае само предпоставките за допустимост на искането и съответно за провеждане на производството. За разлика от отказа да бъде издаден административен акт, отказа за разглеждане на искане не се обуславя от основателността на искането, а от неговата процесуална допустимост. Административният орган дори не достига до фазата за преценка на искането по същество. На практика и при двата отказа не се достига до издаване на искания административен акт, но поради различни основания и действия на административния орган.

Съществува разлика и между мълчаливия отказ да бъде издаден административен акт и изричния отказ да бъде разгледано искането. При мълчаливия отказ, регламентиран в чл. 58 от АПК, органът изобщо не се е произнесъл по искането в законоустановените срокове, докато в хипотезата на чл. 197 от АПК е изразена отрицателна воля от органа, но тя касае само допустимостта на искането. Мълчаливият отказ да се издаде актът се приема като същински административен акт по основателността на искането и подлежи на оспорване по друг процесуален ред, а не по правилата на разглежданото производство.

Правната възможност за оспорване на отказ за разглеждане на искане за издаване на индивидуален или общ административен акт, регламентирана в чл. 197 и следващите от АПК е съществена гаранция за бърза защита на правата на гражданите и организациите (проф. д-р Хрусанов, Д., проф. д-р Костов, Д., проф. д-р Къндева Е., проф. д-р Лазаров, К. **Нови моменти в Административния процес според АПК**

Тематичен коментар, С., 2007, с. 274). Затруднения възникват обаче при определяне на лицата, които разполагат с право на оспорване. Законодателят пестеливо посочва, че отказът може да се обжалва от лицето, направило искането. От този текст става ясно, че трети лица, които не са податели на искането за издаване на акт, не могат да обжалват съответния отказ. Те имат самостоятелни права на производство за издаване на акт, независимо от това, че искане със същия предмет вече е било оставено без разглеждане. Използването от законодателя общо понятие за „лица“ обхваща както физическите, така и юридическите лица, което означава, че с право на жалба разполагат и двата вида субекти, ако са направили искане. Възниква колебание относно активната легитимация на другите субекти, изброени в чл. 24 от АПК, по чиято инициатива може да започне производство за издаване на индивидуален административен акт – прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган. Още в наименованието на разглеждания раздел IV към Глава десета от АПК законодателят използва по-тесния по смисъл термин „обжалване“, който за разлика от „оспорването“ не обхваща подаването на протест от прокурора. В следващите разпоредби, регламентиращи производството също се говори само за жалба, не и за протест. Създава се впечатлението, че отказът за разглеждане на искане може да бъде оспорен само чрез жалба, но не и по протест на прокурора. Това тълкуване обаче трябва да бъде съотнесено с категоричната воля на законодателя относно участието на прокурора в административния процес. Конституцията на РБ прогласява, че прокуратурата следи за спазване на законността, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове – чл. 127, т. 5. Съгласно чл. 16, ал. 1, т. 1 и 3 от АПК прокурорът трябва да следи за спазване на законността като: – предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове; започва или встъпва във вече образувани по този кодекс производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Цитираните норми не съдържат ограничение на предоставените процесуални права на прокурора. Поставената му цел е от най-високо ниво – постигане на законност в работата на администрацията, основен принцип на административния процес. Поради това едва ли някакви други съображения биха могли да преодолеят тази воля на законодателя така, че прокурорът да бъде изключен от кръга на лицата, които могат да

оспорят законосъобразността на отказ за разглеждане на искане за издаване на акт. Нещо повече, той разполага с правомощието да подаде протест срещу отказа без да е обвързан от условието, важащо за останалите лица, т.е. дори и да не е подател на искането.

Другият субект, който разполага с възможността да инициира издаване на административен акт, но не е посочен в чл. 197 от АПК като субект, който може да обжалва отказа за разглеждане на подаденото искане, е омбудсманът. Не намираме аргументи, които да обосновават правото му на жалба и в други разпоредби на АПК. Уредените в Закона за омбудсмана правомощия произтичат от същността на тази правна фигура – застъпник на правата и свободите на гражданите. Вероятно, отчитайки тази особеност, законодателят е предоставил на омбудсмана такива средства за въздействие върху актовете на администрацията, които да съответстват на неговата правна същност. Той може да отправя предложения и препоръки до административните органи, но не и да обжалва по съдебен ред техните актове.

В случаите, когато подател на искането и съответно последвалия отказ за неговото разглеждане е по-горестоящ административен орган, определящо значение имат организационно-функционалните връзки, в които се намират органите на изпълнителната власт. По-горестоящият административен орган разполага със средства за въздействие по пътя на централистичния административен контрол. Той е всеобхватен, целенасочен и се осъществява служебно (**виж Дерменджиев, Костов, Хрусанов,. Административно право на Република България, обща част, с. 264**). Съгласно чл. 302, ал.2 от АПК длъжностно лице, което не изпълни нареждане на по-горестоящ административен орган да издаде съответен административен акт или документ, се наказва с глоба от 100 до 1000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Друг държавен орган също може да подаде искане за издаване на административен акт, когато той е сезиран с друго искане за издаване на акт, но този административен акт не може да бъде издаден, без да се издаде поисканият от страна на органа административен акт – чл. 24, ал.2 от АПК. Както бе посочено по-горе, това е основание, посочено в чл. 54, ал. 1, т. 5 за спиране на първото производство, за да се изчака решението по преюдициалния въпрос. В случай обаче, че по искането на административния орган бъде постановен изричен отказ за неговото разглеждане по съще-

ство, развитието и на двете правоотношения става неясно. Отговори биха могли да се търсят по пътя на тълкуването, но за това относимите правни норми не предпоставят неоспорими аргументи. С оглед точното и еднакво прилагане на закона би следвало изчерпателно да бъдат изброени субектите, разполагащи с право на обжалване.

Отказът за разглеждане на искането за издаване на административен акт може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщаването му. Срокът е преклузивен и изтичането му погасява правото на оспорване пред съда. Жалбата трябва да отговаря на изискванията за форма и съдържание, посочени в чл. 150 от АПК.

С цел постигане на бързина и процесуална икономия жалбата се подава чрез органа, който е постановил отказа. След като приеме жалбата, органът трябва да изпрати преписи на останалите страни в административното производство, които в 7-дневен срок от получаването им могат да подадат възражения. След изтичане на този срок жалбата заедно с копие от административната преписка, становището на административния орган и възраженията се изпраща на съда. В това производство не е предвидена възможност административният орган да преценява допустимостта и редовността на жалбата, той трябва само да я изпрати в съда, който ще провери и тези предпоставки за решаването на спора.

Надлежният да разгледа жалбата съд се определя по правилата за родова и местна подсъдност, регламентирани в чл. 132 и 133 от АПК.

За разлика от общия ред за оспорване на административни актове, жалбата се разглежда в закрито съдебно заседание. Съдът трябва да се произнесе в едномесечен срок от нейното постъпване.

По съществува на правния спор съдът се произнася с определение, с което отхвърля жалбата като неоснователна или отменя отказа като незаконосъобразен. В производството по чл. 197–201 от АПК предмет на произнасяне е само това дали е налице процесуална пречка за разглеждане на искането. Доводите, които касаят основателността на искането, не могат да бъдат разглеждани в

това производство. В случаите, когато съдът отмени отказа за разглеждане на искане за издаване на административен акт, преписката трябва да се изпрати на компетентния административен орган за продължаване на административното производство и решаване на въпроса за издаването на акта по същество. Срокът за произнасяне от органа тече от момента на постъпване на преписката при него.

Съобразно чл. 200, ал. 2 от АПК определението може да се обжалва с частна жалба, но само от страните, участващи в административното производство. За първи път АПК дава определение на страните в процеса (чл. 15) и на страни в производството по издаване на административен акт (чл. 27, ал. 1) (**виж проф. д-р Хрусанов, Д., проф. д-р Костов, Д., проф. д-р Къндева, Е., проф. д-р Лазаров, К. Нови моменти в Административния процес според АПК Тематичен коментар, С., 2007, с. 26**). Заявителят, привлечените и встъпилите заинтересовани граждани и организации са страните в административното производство. Именно те разполагат с правото да подадат частна жалба срещу определението на съда. Административният орган, чийто отказ е отменен, не може да го обжалва. Той няма качеството на страна в административното производство, а е решаващ въпросът за издаването на акта орган.

Съдебното определение е задължително за административния орган и за лицата, участвали при обжалването.

По реда на разглежданото производство се обжалва и актът за спиране на производството за издаване на административен акт.

Както бе отбелязано в началото на изложението, правната регламентация на възможността за обжалване на изричен отказ за разглеждане на искане за издаване на индивидуален или общ административен акт е нова и като цяло е положително законодателно решение. Производството е предвидено като средство за защита на правата и законните интереси на лицата и се явява ефективен способ за осигуряване на законност в работата на администрацията.